

Nilai Demokrasi dalam Pelayanan Publik: Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung

Tutik Rachmawati

Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Katolik Parahyangan
rachmawati.tutik@gmail.com

Sonia Juliani Nasution

Program Studi Ilmu Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Katolik Parahyangan
soniajuliani@ymail.com

Abstract

This paper is a discussion of a research result about how democratic values are included in public services. Democratic values consists of inclusiveness, transparency, accountability and integrity; however, the focus of the research is the integrity value. The research uses a case study analysis and employes a mix method research design. Exploratory analysis is used to understand the finding of this research. Bandung Immigration Office is selected as the case study, based on the consideration that this office is regarded as one of the best practices in public service compare to other public organizations. The research is to confirm whether public organization with excellence public service will also regard and incorporate the democratic values in its provision of public services. Despite the fact that the office of Immigration Bandung is considered as one of the best practices in the public service, the findings show that the integrity has not been thoroughly infused in its public service.

Keyword: *democratic values, integrity, objective behaviour, public services.*

Abstrak

Tulisan ini merupakan pembahasan dari sebagian hasil penelitian tentang penerapan nilai-nilai demokratis dalam pelayanan publik. Nilai-nilai demokratis terdiri dari nilai inklusivitas (pelibatan), nilai transparansi, nilai akuntabilitas, dan nilai integritas. Pembahasan dilakukan dengan membuat analisa penerapan salah satu nilai demokrasi yaitu integritas dalam pelayanan publik di Kantor Imigrasi Bandung. Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan metode campuran kuantitatif dan kualitatif (mix method). Dengan desain penelitian menggunakan studi kasus, analisa yang diterapkan dalam penelitian ini analisis eksploratori sekuensial (sequential exploratory). Studi kasus dalam penelitian ini adalah Kantor Imigrasi Bandung yang merupakan salah satu contoh best practice dalam kinerja pelayanan publiknya. Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan apakah organisasi publik yang memiliki kinerja yang baik dalam pemberian pelayanan publiknya juga menerapkan nilai demokrasi yaitu integritas. Hasil temuan dari penelitian ini adalah bahwa Kantor Imigrasi Bandung belum sepenuhnya menerapkan nilai nilai integritas dalam pelayanan publik.

Kata kunci: *integritas, nilai demokrasi, pelayanan publik, perilaku objektif.*

I. PENDAHULUAN

Sebagai pembayar pajak, masyarakat Indonesia memimpikan negara memberikan pelayanan publik yang berkualitas baik, lengkap, sesuai kebutuhan mereka, dan memperhatikan nilai-nilai demokrasi. Namun impian ini ibarat jauh panggang dari api. Pelayanan publik di Indonesia masih sulit untuk diakses terutama oleh masyarakat yang tinggal di daerah pelosok atau desa-desa maupun masyarakat marjinal di perkotaan. Prosedur pelayanan publik masih sangat berbelit-belit, ditandai dengan ketidakjelasan dokumen yang harus diserahkan, biaya yang harus dibayarkan, belum lagi diskriminasi terhadap kelompok masyarakat tertentu dalam pelayanan publik (Sumahdumin, 2002).

Evaluasi pelayanan publik di Indonesia oleh lembaga Ombudsman menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia sangat rendah. Kualitas pelayanan publik di Indonesia masih jauh dibandingkan dengan negara di Asia lainnya, hal ini dibuktikan dari ranking pelayanan publik Indonesia yaitu 129 dari 188 negara. Peringkat ini menempatkan Indonesia di bawah rata-rata, lebih rendah dari India, Vietnam, Malaysia dan bahkan Thailand¹.

Buruknya pelayanan publik di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia disebabkan oleh rendahnya etika dalam pelayanan publik. Menurut Stillman (1992), pelayanan publik di Indonesia dipengaruhi oleh praktik korupsi kinerja yang buruk dan tidak efisien pelayanan yang masih sangat dipengaruhi oleh hubungan persahabatan, persamaan afiliasi politik, persamaan etnis dan agama.

Menyadari pentingnya perbaikan praktik pelayanan publik, pemerintah Indonesia membuat dua kebijakan penting yang berkaitan dengan reformasi pelayanan publik. Kebijakan tersebut adalah (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan (2) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

Kedua kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat komitmen pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara. Selain itu kebijakan tersebut juga dimaksudkan sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara serta terwujudnya tanggung jawab penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan publik.

Berdasarkan hasil studi dokumentasi, pelayanan publik yang disediakan oleh Kantor Imigrasi di Indonesia memiliki masalah yang terkait dengan salah satu nilai demokrasi yaitu nilai integritas. Permasalahan integritas tersebut bersumber dari kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang memperbolehkan agen layanan swasta (biro jasa pembuatan paspor) untuk beroperasi di Kantor Imigrasi. Dengan adanya biro jasa, maka akan ada kesempatan bagi biro jasa untuk diberikan perlakuan istimewa dalam proses pengurusan paspor. Sebagai timbal balik perlakuan istimewa tersebut, maka terdapat potensi tindakan suap (korupsi) dalam pengurusan paspor (Gunawan, 2013).

Selanjutnya, dari hasil studi dokumen, terlihat bahwa kinerja pelayanan publik Kantor Imigrasi Bandung terbilang cukup baik jika dibandingkan dengan organisasi publik lainnya. Survei integritas oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (2012) menyebutkan bahwa Kantor Imigrasi Bandung mencapai skor 6,57. Skor ini lebih tinggi dari standar minimum yaitu 6,00. Hal ini berarti bahwa integritas para petugas di kantor Imigrasi Bandung telah memenuhi standar yang ditetapkan oleh KPK.²

Selain itu, terdapat opini positif dari masyarakat tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi Bandung. Berikut ini opini positif tersebut.

"Setelah saya submit semua dokumen secara online, maka langkah berikutnya adalah mem-bookings jadwal kedatangan ke kantor imigrasi. Keesokan harinya saya datang ke Kantor Imigrasi untuk pengisian formulir aplikasi beser-

1 <http://www.lensaIndonesia.com/2011/11/28/tempati-urutan-ke-129-pelayanan-publik-indonesia-kalah-jauh-dengan-singapura.html>

2 Buku Survei Integritas KPK. 2012. <http://acch.kpk.go.id/documents/10157/27925/Buku-Survei-Integritas-KPK-2012.pdf>. Diakses tanggal 10 April 2015.

ta pembayaran biaya paspor, foto, dan kemudian wawancara dengan pihak imigrasi. Setelah kesemua proses di atas dilalui, kami diberi surat pengambilan passport 5 hari kemudian. Tepat 5 hari setelahnya kami mendapatkan passport tersebut. TERATUR, TERUKUR, dan TRANSPARAN. Benar-benar exceeding my expectation.” (Wahid, 2013)

Berdasarkan uraian bahwa pelayanan publik di Kantor Imigrasi Bandung mencapai standar yang tinggi namun terdapat indikasi permasalahan integritas, maka makalah ini menganalisis apakah organisasi publik yang telah mendapatkan penilaian yang baik dalam kinerja pelayanan publiknya juga menerapkan nilai demokrasi terutama penerapan nilai integritas sebagai nilai utama yang perlu menjadi pertimbangan bagi organisasi publik di Indonesia.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Nilai Demokrasi

Menurut Molina dan McKeown (2009), seorang administrator publik harus memastikan bahwa nilai-nilai demokrasi seperti inklusivitas, integritas, transparansi, dan akuntabilitas diterapkan dalam pelayanan publiknya sebagai alat utama untuk mendorong orang untuk (a) percaya pada organisasi publik; dan (b) memperoleh keterlibatan pemangku kepentingan untuk kebijakan dan proyek. Molina dan McKeown mengusulkan bahwa pelayanan publik di Indonesia perlu memperhatikan kerangka nilai-nilai demokratis seperti akuntabilitas (*accountability*), kejujuran (*honesty*), pelibatan (*inclusiveness*), integritas (*integrity*), keadilan sosial (*social justice*), dan transparansi (*transparency*). Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diperhatikan dan menjadi yang utama dalam pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian tentang penerapan nilai demokrasi dalam organisasi publik menggunakan nilai-nilai demokrasi yaitu (1) sikap inklusif; (2) integritas; (3) transparansi; (4) akuntabilitas. Namun untuk

keperluan analisis dalam artikel ini, maka nilai demokrasi yang digunakan adalah nilai integritas.

Paradigma dalam administrasi publik yang terbaru yaitu Paradigma *New Public Services* menekankan pentingnya organisasi publik dalam konteks negara demokrasi untuk melibatkan secara aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Artinya masyarakat memiliki hak untuk memengaruhi pemerintah termasuk di dalamnya sistem pelayanan publik (Denhardt dan Denhardt, 2007). Keandalan menilai sejauh mana pelayanan pemerintah yang diberikan benar dan tepat dalam *New Public Service* juga merupakan nilai yang senada dengan nilai demokrasi yaitu integritas dalam kerangka nilai Molina dan McKeown.

B. Nilai Integritas

Integritas mengacu pada “kejujuran” dan “kepercayaan” dalam melaksanakan tugas resmi: melayani; sebagai kontradiksi dari “korupsi” atau “penyalahgunaan jabatan.” Integritas telah didefinisikan sebagai perilaku yang tidak membatasi pada kejujuran, ketidakberpihakan, keadilan, kejujuran dan kebenaran (Armstrong, 2005). Integritas melibatkan jabatan publik dan kepercayaan publik, artinya pejabat publik harus: (a) mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap integritas administrasi publik; dan (b) memajukan kesejahteraan umum masyarakat.

Seorang pejabat publik seharusnya: (a) tidak menggunakan kekuasaan atau posisi, dan membiarkan perilaku atau perlakuan yang melanggar norma; (b) memastikan bahwa setiap konflik yang timbul antara kepentingan pribadi pejabat dengan kewajibannya harus diselesaikan dengan mengutamakan kepentingan umum; dan (c) mengambil tindakan yang tegas apabila terjadi penipuan, korupsi, dan penyelewengan administratif (Pope, 2000).

Integritas adalah suatu perilaku dari birokrasi untuk jujur dan menjaga kepercayaan dari masyarakat khususnya dalam pelayanan publik. Para birokrat harus adil memberikan pelayanan publik, jujur, serta tidak melakukan tindakan yang membuat masyarakat menjadi kecewa. Singkatnya, para pejabat harus bisa menjaga kepercayaan dari masyarakat. Integritas adalah konsistensi antara nilai dan tindakan. Individu yang berintegritas akan bertindak konsisten sejalan dengan nilai-nilai, kode etik, serta kebijakan organisasi dan/atau profesi, walaupun dalam keadaan yang sulit untuk melakukannya.

Integritas didefinisikan juga sebagai suatu kepribadian yang dilandasi oleh unsur jujur, berani, bijaksana, dan bertanggung jawab untuk membangun kepercayaan guna memberikan dasar bagi pengambilan keputusan yang andal. Bila dikaitkan dengan kode etik, integritas didefinisikan sebagai tindakan yang konsisten, sesuai dengan kebijakan dan kode etik organisasi. Perbuatan yang konsisten tersebut adalah perbuatan yang baik dan benar, yang merupakan petunjuk dari keutuhan pribadi dan sikap yang konsisten yang juga harus transparan, akuntabel, bertanggung jawab, dan independen.³

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 pasal 9 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dalam bermasyarakat, mengatur bahwa administrator publik harus (a) memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan; (b) memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka dan adil serta tidak diskriminatif; (c) tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat; dan (d) berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-02.KP.05.02 Tahun 2010 pasal 8, tentang Kode Etik Pegawai Imigrasi, pelayan publik harus

(a) bersikap jujur egaliter, terbuka dan responsif terhadap kritik, saran, keluhan, laporan/pengaduan serta pendapat baik yang berasal dari dalam lingkungan imigrasi maupun dari masyarakat luas; (b) memperlakukan anggota masyarakat untuk mendapatkan hak dan kewajiban di bidang keimigrasian sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.

Selanjutnya, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 pasal 5 Tentang Pengendalian Intern Pemerintah, penegakan integritas dan nilai etika sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 huruf a sekurang-kurangnya dilakukan dengan (a) menyusun dan menerapkan aturan perilaku yang berisi standar etika dan pedoman perilaku bagi pegawai Instansi Pemerintah yang disusun secara partisipatif pada tingkat kementerian negara/ lembaga, provinsi, dan kabupaten/kota; (b) memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku pada setiap tingkat pimpinan Instansi Pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk tindakan dan ucapan; (c) menegakkan tindakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, atau pelanggaran terhadap aturan perilaku; (d) menjelaskan dan mempertanggungjawabkan adanya intervensi atau pengabaian pengendalian intern; dan (e) menghapus kebijakan atau penguasaan yang dapat mendorong perilaku tidak etis dengan menetapkan sasaran yang realistis dan dapat dicapai serta tidak menuntut peggawainya untuk mencapai sasaran yang tidak realistis serta menyediakan dan memberikan penghargaan yang sepadan dengan prestasi kerjanya dalam rangka penegakan integritas dan kepatuhan terhadap nilai etika.

Tabel di samping ini menjelaskan indikator pengukuran penerapan nilai-nilai integritas sebagai bagian dari penerapan nilai demokrasi dalam pelayanan organisasi publik.

3 Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP, *Sub Unsur Peningkatan Integritas dan Nilai Etika*. 2009. Hlm. 5

Tabel 1. Definisi dan Indikator Nilai Integritas

DEFINISI (Konseptual & Operasional)	INDIKATOR	ALAT UKUR
<p>1. Integritas adalah "kejujuran" dan "dapat dipercaya" dalam melaksanakan tugas.</p> <p>2. Mengutamakan melayani bukan "penyalahgunaan jabatan."</p> <p>3. Perilaku objektif, adil, dan mengutamakan kebenaran. (Amstrong, 2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak Korupsi - Tidak berpihak pada masyarakat/oknum tertentu(calo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak melakukan penyalahgunaan dalam hal waktu, tidak melakukan penyalahgunaan fasilitas yang diberikan oleh organisasi untuk kepentingan pribadi. (sumberdaya, transportasi). - Tidak ada calo yang berkeliaran menawarkan jasa pembuatan paspor dengan iming-iming pelayanan yang cepat.
<p>4. Integritas adalah konsistensi antara nilai dan tindakan.</p> <p>5. Bertindak konsisten sejalan dengan nilai-nilai, kode etik, serta kebijakan organisasi dan/atau profesi, walaupun dalam keadaan yang sulit untuk melakukannya.</p> <p>6. Tindakan yang konsisten, sesuai dengan kebijakan dan kode etik organisasi. Perbuatan yang konsisten tersebut adalah perbuatan yang baik dan benar, yang merupakan petunjuk dari keutuhan pribadi dan sikap yang konsisten yang juga harus transparan, akuntabel, bertanggungjawab, dan independen. (Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP, 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan - Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka dan adil serta tidak diskriminatif - tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat. (UUD Kode Etik Pegawai Negeri Sipil No 42) memperlakukan anggota masyarakat untuk mendapatkan hak dan kewajiban di bidang keimigrasian (Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-02.KP.05.02 Tahun 2010 Kode Etik Pegawai Imigrasi) 	<ul style="list-style-type: none"> - Memberikan pelayanan dengan ramah, hormat, santun dan tanpa pamrih kepada masyarakat. - Menjawab/menjelaskan dengan ramah dan mudah dimengerti oleh masyarakat. - Tidak membiarkan masyarakat menunggu terlalu lama untuk mendapatkan pelayanan. (misalnya istirahat makan siang yang melebihi waktu yang telah di tentukan, sehingga membuat masyarakat menunggu dan membuat antrian yang panjang) - Memberikan hak masyarakat untuk mendapatkan paspor sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditentukan oleh aturan yang berlaku. (memperoleh paspor selama 4 hari kerja setelah melaksanakan kewajiban prosedur pembuatan paspor) (Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-02.KP.05.02 Tahun 2010 Kode Etik Pegawai Imigrasi)

III. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian campuran antara metode penelitian kualitatif dan metode kualitatif (*mix method*) dengan menggunakan analisis eksploratori sekuensial (*sequential exploratory*). Desain penelitian eksploratori menuntut sebuah penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut: Dalam penelitian eksplorasi sekuensial, peneliti pertama memulai dengan fase penelitian kualitatif dan mengeksplorasi tentang kejadian yang ada di lapangan. Data tersebut kemudian dianalisis dan informasi yang didapat juga digunakan untuk menjelaskan tahap kuantitatif. Tahap kualitatif dapat digunakan untuk membangun sebuah alat yang sesuai dengan sampel yang diteliti untuk mengidentifikasi instrumen yang tepat dan digunakan dalam kuantitatif atau untuk menentukan variabel yang perlu dimasukkan dalam tahap penelitian kuantitatif (Creswell, 2013).

Tahapan penelitian kualitatif dilakukan dengan cara melakukan wawancara terhadap narasumber berjumlah 12 orang yang terdiri dari 1 orang Kepala Kantor Imigrasi Bandung, 6 orang Kepala Sub Bagian, dan 5 orang Pegawai Kantor Imigrasi Bandung. Hasil wawancara tersebut lalu dianalisis dengan cara kategori tematik terkait integritas. Selanjutnya, juga dilakukan metode untuk meningkatkan kualitas data yaitu dengan melakukan triangulasi di antara 12 narasumber tersebut. Selain itu, triangulasi juga dilakukan dengan cara melakukan konfirmasi jawaban-jawaban dari 12 narasumber tersebut dengan 5 pemohon paspor di Kantor Imigrasi Bandung.

Tahapan kedua adalah tahapan penelitian kuantitatif yang dilakukan dengan menyebarkan kuisioner kepada 40 responden. Terdapat 5 subindikator yang digunakan untuk menganalisa nilai integritas. Kuisioner yang dibuat untuk menganalisis nilai integritas terdiri dari beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan (1) birokrasi yg bebas korupsi; (2) Perilaku objektif; (3) Perilaku yang konsisten antara nilai-nilai dengan tindakan; (4) Konsisten terhadap pemberian hak kepada masyarakat.

IV. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

A. Birokrasi yang Bebas Korupsi

Kantor Imigrasi merupakan organisasi publik yang segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan pelayanan akan di support oleh pemerintah baik dalam bentuk anggaran maupun penyediaan fasilitas-fasilitas lain seperti transportasi untuk kegiatan dinas dan sumbu daya seperti ketersediaan ATK (Alat Tulis Kantor). Fasilitas-fasilitas ini sering digunakan untuk menunjang kebutuhan pribadi, yang memprihatinkan adalah bahwa hal tersebut dianggap lumrah oleh PNS dengan berbagai alasan.

Berikut hasil wawancara dengan Kepala Urusan Umum yang mendukung penggunaan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah untuk keperluan umum, tetapi digunakan untuk kepentingan pribadi:

"Imigrasi memiliki kendaraan dinas, kendaraan tersebut merupakan fasilitas, setiap pejabat mendapatkan kendaraan dinas. Kendaraan dinas untuk keperluan pribadi di setiap instansi tidak diperbolehkan, terkadang kendaraan dinas pada hari libur disimpan di kantor, jadi tidak dapat dipergunakan untuk keperluan pribadi. Tetapi untuk pejabat yang bertanggung jawab merawat mobil tersebut apabila ada alasan mendesak seperti keluarga ada yang sakit atau kepentingan darurat diperbolehkan untuk menggunakan kendaraan tersebut. Karena pejabat tersebut sudah mengabdikan di sini, masa tidak boleh digunakan, kan lagi keadaan mendesak." (Wawancara dengan Kepala Urusan Umum, 2 Maret 2015)

Pemakaian kendaraan dinas untuk keperluan pribadi tidak pernah dibenarkan. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/87/M. PAN/8/2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja dalam Efisiensi Pelaksanaan Teknis Sarana dan Prasarana Penggunaan Kendaraan Dinas Operasional, kendaraan dinas operasional hanya digunakan untuk kepentingan dinas yang menunjang tugas pokok dan fungsi, kendaraan dinas operasional dibatasi penggunaannya pada hari kerja kantor.

Sesuai dengan aturan di atas dapat disimpulkan bahwa penggunaan kendaraan dinas hanya dapat digunakan untuk operasional pekerjaan dan digunakan pada waktu kerja saja. Tidak ada pembenaran bahwa kendaraan dinas dapat digunakan untuk keperluan pribadi untuk berbagai alasan.

Penggunaan Alat Tulis Kantor (ATK) untuk keperluan pribadi ternyata juga diperbolehkan oleh Kantor Imigrasi, berikut hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Tata Usaha:

“Kalau aturan untuk memakai fasilitas kantor untuk keperluan pribadi itu tidak diperbolehkan, tetapi kalau alasan manusiawi, kenapa tidak? Jadi kebijakan di sini tidak masalah menggunakan fasilitas kantor untuk keperluan pribadi, paling seberapa banyak sih memakai fasilitas kantor.” (Wawancara Kepala Sub Bagian Tata Usaha, 3 Maret 2015)

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/87/M. PAN/8/2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja dalam Sarana Kerja Aparatur Negara Pengadaan Alat Tulis Kantor menyatakan bahwa penggunaan kertas hanya digunakan untuk kepentingan dinas dan untuk konsep dapat memanfaatkan kertas bekas. Penggunaan ATK untuk keperluan pribadi juga tidak dibenarkan dan para petugas. Hal ini dikarenakan pemerintah harus dapat menghemat jumlah pemakaian ATK dan pengeluaran anggaran untuk pengadaan ATK.

Sarana dan prasarana yang telah difasilitasi oleh pemerintah untuk kepentingan pekerjaan tidak boleh dipergunakan untuk alasan apapun. Hal ini juga telah diketahui oleh para PNS, tetapi para PNS masih menggunakan fasilitas yang telah diberikan oleh pemerintah untuk kepentingan pribadi dengan berbagai alasan. Hal ini menjadi dilema di pemerintahan, situasi yang jelas-jelas melanggar hukum tetapi PNS tetap mempunyai banyak alasan untuk mengelak dari hukum tersebut. Pemerintah menjadi kehilangan kredibilitas dan terjadi erosi demokrasi dan hal tersebut merupakan pelanggaran integritas (Bruning, 2014).

B. Perilaku Objektif

Berikut ini adalah uraian analisa kuantitatif terkait dengan ukuran-ukuran Perilaku Objektif yang mencakup konsistensi antara nilai dengan tindakan, konsistensi pemenuhan hak masyarakat.

1. Konsistensi antara nilai dengan tindakan

Dalam hal konsistensi antara nilai yang dianut dengan tindakan, berdasarkan observasi di lapangan, penulis dapat melihat bahwa masyarakat telah diberikan pelayanan yang mengutamakan empati, hormat dan santun, tanpa pamrih. Ketika sedang melayani masyarakat, petugas memberikan senyuman dan berbicara dengan sopan.

Dari 40 responden dari pihak masyarakat pengunjung Kantor Imigrasi Bandung, 34 di antaranya mengatakan bahwa para petugas telah memberikan pelayanan dengan empati, hormat dan santun tanpa pamrih, tetapi 6 responden lainnya mengatakan bahwa masih ada beberapa petugas yang belum mampu memberikan pelayanan yang baik.

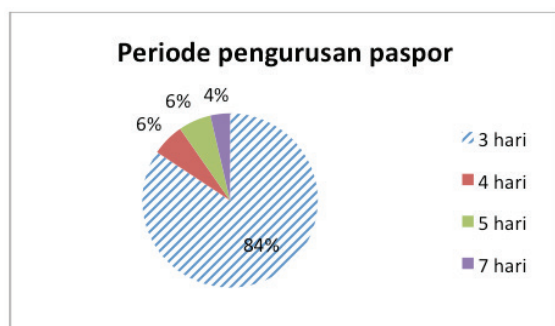


Grafik 1. Kualitas Pelayanan Petugas Kantor Imigrasi Bandung

Dalam hal konsistensi pemenuhan hak masyarakat, petugas pelayanan hendaknya memperlakukan masyarakat agar mendapatkan hak dan kewajibannya. Hal tersebut tercantum di dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-02. KP.05.02 Tahun 2010 Tentang Kode Etik

Pegawai Kantor Imigrasi pasal 8, yaitu dalam pelayanan keimigrasian petugas Kantor Imigrasi harus dapat memberikan hak dan kewajiban masyarakat di bidang keimigrasian. Hak masyarakat dalam bidang keimigrasian adalah mendapatkan paspor sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditentukan oleh aturan yang berlaku, yaitu perolehan paspor selama 3-4 hari kerja setelah masyarakat melaksanakan kewajiban dalam mengikuti seluruh prosedur pembuatan paspor.

Petugas Kantor Imigrasi telah berusaha untuk memberikan hak masyarakat untuk memperoleh paspor sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, hal ini dibuktikan dengan pernyataan dari 40 responden masyarakat, 28 responden masyarakat menyatakan bahwa mereka menerima haknya sesuai dengan informasi yang diberikan atau aturan yang berlaku yaitu mendapatkan paspor pada tiga hari kerja. Sebanyak 2 responden menerima paspor dalam 4 hari kerja. Sedangkan 2 responden masyarakat lain memperoleh paspor dalam 5 hari kerja dan 8 responden lainnya memperoleh paspor setelah 7 hari kerja.

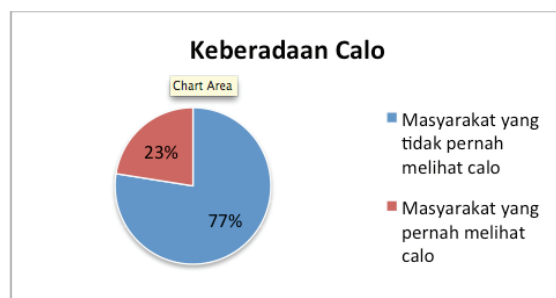


Grafik 2. Periode Pengurusan Paspor di Kantor Imigrasi Bandung

C. Keberadaan Calo

Dari 40 responden masyarakat, 31 di antaranya mengaku tidak pernah melihat calo berkegiatan di sekitar Kantor Imigrasi Bandung, namun 9 di antaranya mengatakan pernah melihat calo. Setelah dikonfirmasi kepada 9

masyarakat tersebut, ternyata mereka tidak mengetahui bahwa biro jasa yang ada di Kantor Imigrasi merupakan biro jasa resmi yang telah mendapat izin dari Kanwil. Dengan demikian, biro jasa tersebutlah yang oleh responden dianggap sebagai calo. Hal ini berarti bahwa belum ada diseminasi informasi praktik pelayanan publik yang baik di Kantor Imigrasi Bandung, dan belum ada transparansi terkait setiap kebijakan yang diambil.



Grafik 3. Keberadaan Calo di Kantor Imigrasi Bandung

Terkait dengan konsistensi antara nilai yang dianut dengan tindakan yang dilakukan, berikut wawancara dengan biro jasa untuk mengonfirmasi perlakuan petugas kepada klien biro jasa:

"Kami menjadi biro jasa istilahnya diutus dari travel yang bekerja sama dengan saya. Untuk menjadi biro jasa harus mempunyai travel agent atau bekerja sama dengan beberapa travel di Bandung. Setelah bekerja sama dengan travel agent atau mempunyai travel agent sendiri baru kami bisa dapat izin dari Kanwil. Biasanya kami mengurus banyak pemohon paspor, tetapi pemohon itu hanya bisa kami daftarkan lewat online, lalu setelah dapat undangan kapan bisa datang untuk memproses pembuatan paspor baru kami beritahu pemohon paspor datang di hari apa, lalu mereka harus datang ketika mengambil nomor antrian, lalu apabila mereka tidak bisa menunggu sampai gilirannya, bisa kami wakikan, ketika hampir giliran mereka, kami hubungi lagi. Tetapi prosedur dengan masyarakat yang tidak menggunakan biro jasa sama saja." (Wawancara dengan salah satu biro jasa di Kantor Imigrasi Bandung, 24 Februari 2015)

Dari hasil wawancara di atas maka dapat disimpulkan bahwa di Kantor Imigrasi Bandung tidak terdapat calo yang berkeliraran, petugas juga tidak melakukan kerja sama dengan calo atau oknum-oknum tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa petugas Kantor Imigrasi Bandung sudah berperilaku objektif yaitu tidak membedakan antara biro jasa dengan masyarakat yang melakukan permohonan paspor biasa. Petugas Kantor Imigrasi Bandung sudah bisa berperilaku adil secara prinsip, yaitu tidak membedakan antara masyarakat yang menggunakan biro jasa dengan masyarakat biasa.

Namun secara mendasar tentunya akan ada perbedaan antara masyarakat pemohon yang menggunakan biro jasa dengan masyarakat yang mengurus sendiri, karena masyarakat yang menggunakan biro jasa dapat memberikan uang lebih untuk mendapatkan keuntungan, seperti: masyarakat yang menggunakan biro jasa dapat meninggalkan Kantor Imigrasi saat menunggu giliran untuk foto dan wawancara, sedangkan masyarakat biasa harus selalu di tempat agar mengetahui giliran untuk proses foto dan wawancara. Sehingga dengan adanya izin untuk biro jasa merupakan salah bentuk sikap yang tidak adil.

Kehadiran layanan agen swasta atau biro jasa telah menjadi halangan untuk merealisasikan upaya memenuhi nilai integritas dalam layanan publik terutama terkait dengan perilaku objektif pemberi layanan di Kantor Imigrasi Bandung. Diberikannya izin kepada Biro Jasa Layanan Pembuatan paspor justru menjadi sumber penyelewengan terhadap integritas di Kantor Imigrasi Bandung, karena beberapa aspek. *Pertama*, akan ada pertanyaan mendasar, apabila pelayanan pembuatan paspor sudah sedemikian baik dilaksanakan oleh Kantor Imigrasi Bandung, kenapa masih saja ada izin operasi yang diberikan kepada Biro Jasa Layanan Pembuatan Paspor. Dalam sejarah birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia, bentuk-bentuk organisasi seperti Biro Jasa layanan pembuatan paspor merupakan

middle-man atau calo yang fungsinya adalah membuat proses pelayanan birokrasi yang kompleks, rumit, dan berbelit-belit menjadi lebih mudah.

Kedua, apa dan bagaimanakah pertimbangan-pertimbangan pemilihan biro jasa layanan pembuatan paspor tersebut dilakukan? Penelitian ini telah mencoba mencari dokumen legal terkait pemberian izin kepada biro jasa. Namun yang ditemukan hanyalah dokumen surat edaran bernomor IMI-UM.01-10-1698 terkait Penertiban Pengurus Jasa Keimigrasian, tertanggal 23 Juni 2014. Tidak ada dokumen kebijakan atau aturan yang lebih jelas yang mengatur mengenai agen pengurus jasa keimigrasian/biro jasa, bagaimana mereka dipilih serta apa saja syarat-syarat yang harus dipenuhi. Hal ini berarti bahwa tidak ada transparansi terkait pemberian izin kepada biro jasa, bagaimana masyarakat dapat memastikan bahwa tidak ada unsur kolusi dan nepotisme dalam pemberian izin terhadap biro jasa tersebut?

Ketiga, dalam praktik penyelenggaraan pelayanan pembuatan paspor, keberadaan biro jasa mengakibatkan munculnya perlakuan yang berbeda antara pemohon yang mengurus sendiri dengan pemohon yang melalui biro jasa. Perbedaan tersebut muncul dalam aspek menunggu antrean. Seperti yang kita ketahui, bangsa Indonesia masih memiliki permasalahan akut soal mengantre, sehingga antrean adalah hal yang penting dan mendasar. Pemohon yang menggunakan layanan biro jasa tentu dapat meninggalkan antrean dan mewakilkannya kepada biro jasa. Ia hanya perlu datang saat giliran nomor antreannya tiba, sementara pemohon yang mengurus sendiri paspornya, harus menunggu antrean dan dihadapkan pada ketidakpastian waktu. Hal tersebut diperparah dengan tidak dibedakannya loket untuk pemohon yang mengurus sendiri paspornya dengan pemohon yang menggunakan biro jasa.

Ketiga hal yang telah didiskusikan di atas merupakan tantangan bagi penyelenggara layanan publik di Kantor Imigrasi Bandung. Petugas di kantor ini harus bisa untuk bersikap lebih objektif, sebab sikap ini sangat diperlukan sebagai salah satu sarana untuk mewujudkan integritas yang menjadi salah satu nilai demokrasi.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari temuan-temuan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Kantor Imigrasi Bandung yang merupakan salah satu contoh terbaik (*best practice*) dalam praktik pelayanan publik. Namun demikian, Kantor Imigrasi Bandung masih belum menerapkan nilai integritas dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan oleh dua hal yaitu (1) adanya penyalahgunaan fasilitas kantor (kendaraan dan ATK) untuk keperluan pribadi; dan (2) keberadaan biro jasa yang dapat memunculkan perilaku tidak objektif dari penyelenggara pelayanan publik di Kantor Imigrasi Bandung.

B. Saran

Dengan kesimpulan tersebut, maka saran atau rekomendasi yang dapat diusulkan oleh penulis adalah sebagai berikut:

- a. Kantor Imigrasi Bandung perlu membuat aturan baru yang mengatur tentang pemakaian kendaraan dinas. Dalam aturan tersebut harus ditegaskan bahwa setelah jam kantor selesai, maka kendaraan dinas harus diparkir di Kantor Imigrasi Bandung. Dengan demikian, tidak ada petugas yang membawa pulang ke rumah kendaraan dinas dan hal ini akan mengurangi penggunaan kendaraan dinas di luar jam kantor.
- b. Melakukan upaya-upaya untuk melakukan penghematan sumber daya alam untuk kelangsungan daya dukung bumi (misalnya *green lifestyle*). Penghematan

ATK, misalnya dengan membuat poster-poster terkait *recycle* kertas, dapat dimasukkan ke dalam kegiatan ini.

- c. Membuat target *supply* ATK, apabila ATK habis sebelum waktu yang telah ditetapkan, maka dapat terlihat aktivitas pemanfaatan ATK yang tidak wajar. Dengan cara seperti ini, diharapkan tidak akan ada lagi penggunaan ATK untuk keperluan pribadi.
- d. Masyarakat perlu diberikan informasi yang jelas dan terinci mengenai biro jasa yang mendapatkan izin untuk melayani pembuatan paspor, disertai dasar pertimbangan mengapa biro jasa tersebut diberikan izin. Hal ini untuk menjamin transparansi.
- e. Selanjutnya, setelah masyarakat diberikan informasi secara lengkap dan detail mengenai biro jasa yang di berikan izin, maka Kantor Imigrasi Bandung perlu untuk membuat loket yang berbeda dengan petugas yang berbeda untuk dan tentunya dengan antrean yang berbeda pemohon yang mengurus pembuatan paspor sendiri dengan pemohon yang menggunakan biro jasa. Dengan loket yang berbeda maka masyarakat mendapatkan pengetahuan bahwa ada mekanisme lain pembuatan paspor melalui biro jasa yang tentunya pasti dengan tambahan biaya tertentu.
- f. Harus ada pembatasan terhadap kategori pemohon yang dapat dilayani oleh biro jasa. Pemohon yang memiliki keterbatasan fisik dan keterbatasan mobilitas dalam membuat paspor misalnya, mereka diperbolehkan menggunakan biro jasa untuk mengurus pembuatan paspor. Dengan demikian, pembuat paspor yang secara fisik masih mampu mengurus sendiri dilarang untuk menggunakan biro jasa. Hal ini untuk menjamin bahwa pelayanan pembuatan paspor bersifat adil.

DAFTAR PUSTAKA

- Amstrong, Elia. 2005. *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. United Nations.
- Bruning, Henk. 2014. *Finding Inspiration and Integrity in Public Service and Business, To Be Honest*.
- Creswell, John W. 2013. *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, Fourth Edition*. Sage Publication. USA.
- Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2007. *New Public Service, Serving Not Steering*. Armonk. New York.
- Gunawan, Chandra. 2013. Wamenkumham Minta Calo Paspor Ditertibkan. <http://news.bisnis.com>. Diakses tanggal 16 Februari 2015.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2012. Buku Survei Integritas KPK. <http://acch.kpk.go.id/documents/10157/27925/Buku-Survei-Integritas-KPK-2012.pdf>. Diakses tanggal 10 April 2015.
- Lensa Indonesia. 2011. Tempati Urutan ke 129 Pelayanan Publik Indonesia Kalah jauh dengan Singapura. <http://www.lensaindonesia.com/2011/11/28/tempati-urutan-ke-129-pelayanan-publik-indonesia-kalah-jauh-dengan-singapura.html>
- Molina, Anthony DeForest dan Cassandra L McKeown. 2009. The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values. *Journal of Public Affairs Education*, 18(2): 375-396.
- Pope, Jeremy. 2000. *TI Source Book 2000: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International. Germany.
- Stillman, Richard J. 1992. *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. ST. Martin's Press. New York.
- Sumahdumin, Dudung. 2002. Profil Birokrasi Pemerintahan Dalam Semangat Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1): 52-62.
- Peraturan Kepala BPKP Nomor PER-1326-K-L-B-2009 tentang *Pedoman Teknis Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)*.
- Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor M.HH-02.KP.05.02 Tahun 2010 Tentang *Kode Etik Pegawai Imigrasi*.
- Wahid, Abdul. 2013. Pengalaman Membuat Passport (Good Job Imigrasi Bandung). <http://birokrasi.kompasiana.com/2013/11/02/pengalaman-membuat-passport-good-job-imigrasi-bandung-604769.html>. Diakses tanggal 16 Februari 2015.